



Institut de Traducteurs  
d'Interprètes  
et de Relations  
Internationales



## **TESINA**

realizada por Catherine Ralambofiringa

### **Tema:**

*“El Estado y sus instituciones como catalizadores del  
desarrollo económico.  
El caso de Argentina.”*

**Tutor de Tesina** : Señor Ernesto Vaihinger

## INDICE.

<b>INTRODUCION .....</b>	<b>2</b>
<b>I- LAS INSTITUCIONES POLITICAS, CENTRO DE LA REFORMA POLITICA .....</b>	<b>8</b>
A- LOS CINCO PAPELES FUNDAMENTALES DEL ESTADO .....	8
B- NUEVAS CALIDADES DEL ESTADO.....	10
a) <i>Un Estado capaz, creíble y auto-limitado .....</i>	<i>10</i>
b) <i>Una nueva relación con el mercado : hacia más cooperación .....</i>	<i>15</i>
C- EL ESTADO ARGENTINO : UN ESTADO ENTRE CRISIS Y CONSTRUCCION. ....	18
a) <i>Planteo de la situación del 2001 : una crisis económica, pero sobre todo una crisis de las instituciones.....</i>	<i>19</i>
b) <i>¿Qué fue lo que no funcionó?.....</i>	<i>22</i>
c) <i>La situación post crisis, ¿cuáles fueron las reacciones?.....</i>	<i>24</i>
d) <i>Reacción del poder político : análisis del discurso del señor Presidente Nestor Kirchner, el 25 de mayo de 2003.....</i>	<i>26</i>
<b>II- LA MESOECONOMIA : INSTRUMENTO PARA UN MEJOR APOYO AL DESARROLLO LOCAL .....</b>	<b>30</b>
A- MARCO TEORICO, PRINCIPALES OBJETIVOS .....	31
a) <i>Las tres principales teorías .....</i>	<i>32</i>
b) <i>Elementos para comprender el desarrollo local.....</i>	<i>33</i>
c) <i>Rol del desarrollo local en el acceso a la información y en la innovación tecnológica.....</i>	<i>35</i>
d) <i>Los diferentes niveles de planificación, etapa previa al desarrollo local.....</i>	<i>36</i>
B- DESARROLLO Y DECENTRALIZACION EN ARGENTINA .....	37
a) <i>Generalidades.....</i>	<i>37</i>
b) <i>Introducción a la situación Argentina : problemas, desafíos .....</i>	<i>38</i>
c) <i>Diferentes perfiles económicos en Argentina.....</i>	<i>41</i>
d) <i>Construir tipologías de las regiones .....</i>	<i>42</i>
C- ACCIONES DEL ESTADO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO LOCAL.....	44
a) <i>Un ejemplo de cooperación entre el Estado y el sector privado : los Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas.....</i>	<i>44</i>
b) <i>Otra iniciativa del Gobierno nacional : el plan "Argentina 2016".....</i>	<i>44</i>
<b>III- ¿COMO SE DEBE APOYAR EL DESARROLLO NACIENTE EN ARGENTINA, (Y EN AMERICA LATINA EN GENERAL)? .....</b>	<b>47</b>
A- EL CASO ARGENTINO .....	48
a) <i>Unos datos un año después de la crisis.....</i>	<i>48</i>
b) <i>Marzo 2005 : tres años después de la crisis, esbozo de la situación en Argentina ....</i>	<i>50</i>
B- LA PARTICIPACION CIUDADANA : UNA MANERA DE RECONCILIAR LA SOCIEDAD CIVIL CON EL ESTADO Y LLEGAR A UN CONSENSO NACIONAL EN CUANTO AL DESARROLLO ECONOMICO. EJEMPLOS EN EL CONTINENTE.....	54
a) <i>En Chile .....</i>	<i>54</i>
b) <i>En Ecuador .....</i>	<i>56</i>
c) <i>En Colombia .....</i>	<i>58</i>
d) <i>En Brasil .....</i>	<i>59</i>
C- EL CONCEPTO DE "POLITICAL ACCOUNTABILITY", UNA ALTERNATIVA POSIBLE EN LA RESOLUCION DE UNA CRISIS POLITICA .....	61
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>65</b>

## Introducción

---

Mi interés por el Estado y sus instituciones empezó cuando asistí a una conferencia organizada por el Centro de Investigaciones de Ética Social en Buenos Aires cuyo tema era “El desarrollo nacional en el actual contexto mundial : una visión crítica de Argentina”. Durante esa conferencia, distintas personas exponieron sus opiniones y en particular dos personas : el señor Aldo Ferrer, que habló del concepto de “densidad nacional” y el señor Joaquín Ledesma que habló del “dilema argentino”. El tema central de la conferencia era como Argentina puede encontrar su propio modelo de desarrollo en un contexto de globalización.

Llegando a Argentina, no conocía mucho de este país. Solo sabía que hubo una crisis económica en 2001 y que el país estaba todavía recuperándose. Me interesé a la historia Argentina, a la política y a la economía a través de conferencias y gracias a los cursos que seguí en la facultad.

Todo eso nos lleva al tema que nos interesa en este trabajo : “El Estado y sus instituciones como catalizadores del desarrollo económico. El caso de Argentina”. Fue muy difícil elegir un problema en particular porque al principio quería mostrar que la situación de Argentina está así a causa, en gran parte, de sus instituciones. Y después, gracias a mis lecturas y a los intercambios de opinión con mi tutor, elegí poner el enfoque sobre las instituciones del Estado o sea más bien el aspecto político de la cuestión. Y me pareció importante hacer el análisis sobre Argentina porque viví un año en el país y tenía muchas preguntas sobre la realidad política y económica Argentina. Este trabajo fue para mí la ocasión de profundizar un tema en particular y conocer más en detalle el período de la crisis del 2001.

Para entender la evolución de mi reflexión es importante definir un poco el contexto : la relación entre Estado, instituciones y desarrollo no es necesariamente evidente. Se puede resumir así : un mejor marco institucional baja los costos de transacción, lo que permite una alocación más eficiente del capital físico y humano, una mayor especialización de la producción, el desarrollo del mercado y de los intercambios y favorece las inversiones. Las instituciones no pueden quedar inmóviles, deben evolucionar al ritmo al que se desarrolla la sociedad, la economía.

Tres grandes entidades pueden cambiarlas :

- el Estado,
- el sector privado (impedir o impulsar el cambio institucional, en forma individual o asociado),
- las organizaciones internacionales (ayudar a crear instituciones acordes con las necesidad de los países en desarrollo).

En este trabajo, decidí concentrarme sobre la acción del Estado y cómo puede ayudar al desarrollo económico.

Pero, ¿qué son las instituciones?

El término “instituciones” se usa en las siguientes acepciones:

- Normas o reglas que rigen la conducta de los actores sociales
- Hábitos de comportamiento de los agentes económicos
- Agencias o entidades (públicas o privadas) que intervienen en la gestión cotidiana de la vida comunitaria.

Las instituciones son realidades abstractas, no son cosas que podamos tocar. Son normas y reglas que estructuran la acción social: ellas son el sistema de incentivos del comportamiento tanto de los individuos como de las organizaciones. Si utilizamos la metáfora del juego, las instituciones son las reglas del juego social: ellas determinan no solamente los procedimientos del juego, sino también quiénes juegan y quiénes no, con qué equidad o ventaja se practica el juego, quién gana o puede ganar qué, quién paga los costos del juego, etc. Las instituciones son, pues, importantísimas: expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad, se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran así como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman.

En definitiva, determinan las oportunidades de la sociedad y por ende las oportunidades de desarrollo también.

En la literatura sobre el tema, a menudo, los autores determinan dos factores del crecimiento : el cambio tecnológico y las instituciones. El cambio tecnológico está permitido por un marco institucional eficiente así que los dos se interconectan.

También se destaca un corriente que es el de la “Nueva Economía Institucional”. Esta materia trata de los determinantes de la eficacia institucional y elabora modelos econométricos. Me interesé en algunas de sus ideas pero no quise perderme en los modelos econométricos porque lo que a mi me interesa más era el aspecto político, social de la cuestión.

En el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2000 (Banco Mundial), el análisis empieza con una cita de Douglass North : *“Debemos crear incentivos para que las personas invierten en una tecnología más eficiente, tengan una mejor preparación y organicen mercados eficientes. Estos incentivos se encarnan en las instituciones”*. Esta frase me parece muy bien resumir el rol de las instituciones en la sociedad y en el desarrollo. En efecto, son un marco regulatorio que limita y da oportunidades a la acción de los agentes económicos y su presencia y su eficacia determina el buen resultado de las iniciativas.

Ahora, el análisis del Estado y de sus instituciones en América Latina y sobre todo en Argentina es muy interesante. Porque muy a menudo, las instituciones son impuestas por las élites al poder y no elegidas democráticamente. Por eso se vuelve importante la definición del rol del Estado. Hay que diferenciar las instituciones políticas y económicas : las primeras definen el proceso, y las segundas son el producto. Por consiguiente, el rol del Estado es más que fundamental porque está al origen de la creación de un marco institucional estable y eficiente. Quiero precisar que el análisis que llevé a cabo se hizo desde una perspectiva francesa y mi visión del problema implica cierta articulación (que quizás no hubiera sido la de un argentino frente al problema).

En cuanto a la articulación de mi trabajo, elegí dos puntos de enfoque principales : las instituciones políticas ( a través de la Reforma del Estado) y la mesoeconomía ( insitiendo en el desarrollo local).

Estos puntos se justifican por primero las reflexiones que se hicieron a propósito del tema. Es cierto que mi problemática viene de mis lecturas y para mi el desarrollo económico pasa inevitablemente por las instancias políticas. La economía no gobierna más la política, tiene que trabajar juntos. Y las dos primeras partes es un ejemplo de cooperación entre el ámbito político y el económico.

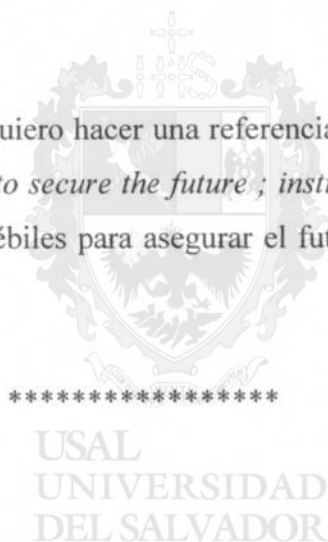
Me explico : la primera parte trata de la Reforma del Estado, detallada en el informe sobre el Desarrollo mundial (escrito por el banco mundial en 1997). Es una reforma de fondo y como tal necesita tiempo. Pero mientras se realiza esta reforma, el país no puede quedarse en “stand by” en cuanto a su desarrollo, tiene que seguir desarrollándose, creciendo.

Por eso, hay que apelar al nivel mesoeconómico y a las iniciativas locales. El desarrollo local permite seguir en la estrategia de desarrollo sin esperar todo del Estado. Es cierto que el Estado tiene un rol también en éste : favorecer la acción de las instancias

mesoeconómicas y trabajar en cooperación con ellas. Porque si ya se realiza un desarrollo, aunque sea a un nivel local o regional, es un primer paso. Y este desarrollo será posible gracias al Estado y gracias a los ciudadanos. La participación ciudadana, la iniciativa individual son medios a favorecer.

Y con eso llego a mi tercera parte que hace el hincapié sobre la manera más adecuada de apoyar el desarrollo naciente en Argentina tomando ejemplos en el continente. Empezé con el Estado y me dí cuenta de la relevancia y importancia de la acción de la sociedad civil, por eso en la tercera parte, quiero investigarla como complemento a la acción del Estado en un proyecto común de desarrollo. Una de las razones por las cuales elegí esta respuesta en la tercera parte es que la clase política Argentina se destaca por su pérdida de credibilidad, de legitimidad frente al ciudadano. Y me parece que la ampliación de la base de decisión y la existencia de cierto control sobre los políticos puede convencer al ciudadano de la probidad de la clase política.

Para empezar la reflexión, quiero hacer una referencia a esta cita de Napoléon I (7 de Junio 1815) : *"Men are powerless to secure the future ; institutions alone fix the destinies of nations"* (los seres humanos son débiles para asegurar el futuro ; solo las instituciones fijan los destinos de las naciones).



A lo largo de los años, el papel del Estado evolucionó hasta llegar hoy a la demanda, desde abajo, de un Estado eficaz. En efecto, la noción de “ESTADO” ha evolucionado y ahora se focaliza más en la calidad que en la cantidad. Los teóricos del Estado reconocen tres tendencias en el concepto de “Estado” :

- el Estado intervencionista (muy presente en la economía),
- el Estado mínimo (que interviene solo como última instancia),
- el Estado eficaz (que trabaja en coordinación con el mercado y que cumple con sus papeles básicos).

La reforma del Estado tiene como finalidad una mejor gestión de los recursos, una distribución más equitativa,... Es decir que esta reforma, que es antes de todo política e institucional, tiene que ser apoyada por un pendiente económico y sobre todo basada en un nuevo pacto social.

Como lo vamos a ver a continuación, iniciando una reforma institucional al nivel del Estado, todos los actores de la sociedad van a ser afectados y van a tener un papel a desempeñar. Para que logre su objetivo y que el Estado se vuelva eficaz, todos los componentes de la sociedad van a ser convocados.

La erosión del Estado en muchos países tuvo como consecuencia un especie de vacío político que fue tomado por organizaciones de la sociedad civil, por asociaciones de iniciativa local,...que intentan sustituir al Estado cuando no cumple con su rol. Eso ilustra que el modelo de desarrollo con un Estado dominante fracasó pero también fracasará el modelo sin la presencia del Estado.

La reforma consiste, entre otras cosas, en establecer las reglas y normas institucionales para permitir al Estado proveer bienes y servicios públicos de manera eficaz. En cuanto a los Estados que son muy deficientes, tienen que empezar por proveer esos primeros servicios básicos y después ampliar su acción a los demás servicios. El Estado tiene que crear un “partnership” para incrementar su eficacia. La idea central es introducir un marco regulatorio que permita a la vez al Estado cumplir con sus obligaciones fundamentales y trabajar en coordinación con el mercado o la sociedad civil.

La reforma del Estado debe crear el nuevo marco institucional del nuevo pacto social. Hay que buscar reglas y normas para crear incentivos para las agencias públicas para que actúen para el interés colectivo y mientras tanto reducir la arbitrariedad de la acción estatal y dar al mercado el marco regulatorio que le hace falta para ser más eficaz.



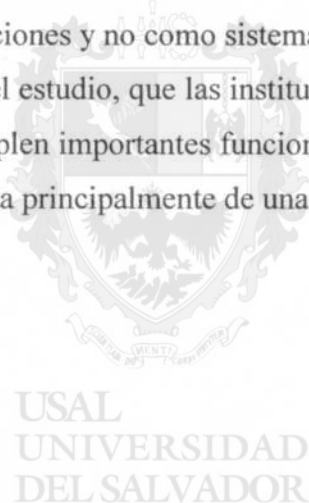
El Estado debe desempeñar un papel catalizador, facilitar, promover y complementar las actividades de las empresas privadas y de los individuales y garantizar las regulaciones de manera transparente.

El desarrollo no solo depende de los inputs, sino también de un cierto marco institucional a saber que implementa reglas y normas que normalizan y limitan la actividad económica.

Dado que el Estado está estructurado por las instituciones políticas que coordinan los procesos de creación y de puesta en marcha del ámbito jurídico, un buen marco institucional reduce los costos de transacción, y por ende hay una distribución más eficiente del capital físico y humano, una mayor especialización, un desarrollo del mercado y de los intercambios y todo eso incita a invertir.

Vamos a hablar en esta parte de las instituciones políticas y de sus impactos en las políticas públicas (que son uno de los medios de expresión del Estado). El Estado será tomado en su definición de sistema de instituciones y no como sistema de organizaciones.<sup>1</sup>

Recordamos, para definir el marco del estudio, que las instituciones no son entes sino simples sistemas de normas y reglas que cumplen importantes funciones sociales. Por ende, cuando se habla de la reforma del Estado, se trata principalmente de una reforma política.



---

<sup>1</sup>. Las organizaciones son como entidades ideadas por sus creadores con el propósito máximo de maximizar la riqueza, el ingreso u otros objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad. (North Douglass, "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico"). Son los actores mientras las instituciones son las reglas del juego.